**Deutscher Bundestag** **Drucksache 17/8982**

**17. Wahlperiode** 09. 03. 2012

# Unterrichtung

## durch die Bundesregierung

## Bericht der Bundesregierung zur Wirksamkeit von § 7 des EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetzes

Inhaltsverzeichnis



### I. Rahmenbedingungen

Am 29. Dezember 2006 ist das Gesetz über die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze bei innergemeinschaftlichen Verstößen (EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetz – VSchDG –) in Kraft getreten[1]. Mit dem VSchDG sind die Voraussetzungen geschaffen worden, damit die Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden („Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz“) in Deutschland tatsächlich zur Anwendung kommen kann.

Wesentlicher Teil der Regelungen des VSchDG ist die Umsetzung der Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 zur Schaffung eines Behördennetzwerks, um gegen grenzüberschreitende Verletzungen von Verbraucherschutzvorschriften, die das kollektive Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher betreffen, vorzugehen. Die Verordnung sieht vor, dass je Mitgliedstaat eine Zentrale Verbindungsstelle sowie weitere zuständige Behörden zu benennen sind[2]. Im Rahmen dieses grenzüberschreitenden Behördennetzwerks kann die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats (ersuchende Behörde) unter Einbindung der jeweiligen Zentralen Verbindungsstellen eine zuständige Behörde in einem anderen Mitgliedstaat (ersuchte Behörde) um Amtshilfe ersuchen (Informationsaustausch auf Ersuchen/ohne Ersuchen, Durchsetzungsersuchen (Artikel 6 bis Artikel 8 Verordnung (EG) Nr. 2006/2004). § 5 VSchDG räumt den zuständigen Behörden die notwendigen Befugnisse ein, die zur Feststellung, Beseitigung oder Verhütung innergemeinschaftlicher Verstöße gegen Gesetze zum Schutz der Verbraucherinteressen erforderlich sind.

Nach dem VSchDG ist Zentrale Verbindungsstelle für Deutschland das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV); neben dem Luftfahrt-Bundesamt und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ist das BVL auf Bun-

[1] BGBl. I S. 3367
[2] Artikel 4 Absatz 1 Verordnung (EG) Nr. 2006/2004

*Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 9. März 2012.*

desebene für die meisten der von der Verordnung erfassten Rechtsverstöße auch als zuständige Behörde benannt[3].

Das Tätigwerden von Behörden in den durch den Anhang der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 erfassten Bereichen zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher stellt für Deutschland ein Novum dar. In Deutschland war es bis zum Inkrafttreten der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz so, dass die Durchsetzung von kollektiven Verbraucherinteressen auf zivilrechtlichem Weg durch Verbände und andere Organisationen erfolgte. Deutschland hatte sich deshalb bei den Verhandlungen zur Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz erfolgreich dafür eingesetzt, dass die Verordnung eine Öffnungsklausel enthält. Nach Artikel 4 Absatz 2 Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 kann ein Mitgliedstaat auch solche Stellen benennen, die nach Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung ein legitimes Interesse daran haben, dass innergemeinschaftliche Verstöße eingestellt oder verboten werden. Nach Artikel 8 Absatz 3 Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 kann die national zuständige ersuchte Behörde diese andere Stelle anweisen, alle ihr nach innerstaatlichem Recht zur Verfügung stehenden Durchsetzungsmaßnahmen zu treffen, um die Einstellung oder das Verbot des innergemeinschaftlichen Verstoßes im Auftrag der ersuchten Behörde zu bewirken. Voraussetzung ist, dass zwischen der ersuchten Behörde und der ersuchenden Behörde Übereinstimmung darin besteht, dass

– bei Einschaltung einer dritten Stelle die Einstellung oder das Verbot eines innergemeinschaftlichen Verstoßes voraussichtlich in einer mindestens ebenso effizienten und wirksamen Weise bewirkt wird wie im Fall eines Tätigwerdens der ersuchten Behörde

und

– durch die Weisung an die dritte Stelle keine nach Artikel 13 der Verordnung geschützten Informationen an diese Stelle weitergegeben werden[4].

Deutschland hat von dieser Öffnungsklausel Gebrauch gemacht. Nach § 7 Absatz 1 VSchDG soll die nach § 2 Nummer 1 (BVL) oder 2 (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)) zuständige Behörde, bevor sie eine Maßnahme nach § 5 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 VSchDG erlässt, eine in § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3 des Unterlassungsklagengesetzes (UKlaG) oder in § 8 Absatz 3 Nr. 2 bis 4 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) genannte Stelle (beauftragter Dritter) beauftragen, nach § 4a UKlaG, auch in Verbindung mit § 8 Absatz 5 Satz 2 zweiter Halbsatz UWG, auf das Abstellen innergemeinschaftlicher Verstöße hinzuwirken.

Mit Rahmenvereinbarung vom 30. Mai 2008[5] zwischen dem BVL, dem Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. und der Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V. wurden die Modalitäten dieser Beauftragung zwischen den Partnern geregelt, wie zum Beispiel der Verteilungsschlüssel zwischen den beauftragten Dritten, die Ablehnung der Beauftragung, Informationspflichten, Datenschutz und Geheimhaltung sowie Zuverlässigkeit der beauftragten Dritten.

Mangels eingehender Amtshilfeersuchen nach Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004, die in die Zuständigkeit der BaFin fallen, hat die Möglichkeit der Beauftragung nach § 7 Absatz 1 VSchDG bei der BaFin bislang noch zu keinem praktischen Anwendungsfall geführt.

## II. Zusammenarbeit zwischen BVL, Verbraucherzentrale Bundesverband und Wettbewerbszentrale[6]

Seit Inkrafttreten des VSchDG wurden in 38 Fällen aufgrund eines Ersuchens einer zuständigen Behörde aus einem anderen Mitgliedstaat Dritte mit der Durchsetzung der Verbraucherrechte beauftragt; 35 dieser Beauftragungen erfolgten nach Inkrafttreten der o. g. Rahmenvereinbarung. In 18 Fällen wurde die Wettbewerbszentrale beauftragt, in 20 Fällen der Verbraucherzentrale Bundesverband. In 3 Fällen wurde die Beauftragung widerrufen bzw. die Beauftragung abgelehnt, da aus Sicht des betreffenden Verbands die ersuchende Behörde nicht die für eine erfolgreiche zivilrechtliche Durchsetzung notwendigen Beweismittel beigebracht hatte und in diesem Zusammenhang in einem Fall auch Verjährung eingetreten sein könnte.

Der Zeitaufwand für das BVL für die Beauftragung nach § 7 VSchDG ist abhängig von Umfang und Aufbereitung des Ersuchens und variiert dementsprechend stark. Zu jedem eingehenden Ersuchen prüft das BVL vor einer Beauftragung, ob der Sachverhalt vollständig und verständlich geschildert ist (ggf. mit englischer od. deutscher Übersetzung), alle relevanten nationalen Rechtsgrundlagen der ersuchenden Behörde genannt sind, die nationale(n) Rechtsgrundlage(n) im Wortlaut (ggf. mit englischer od. deutscher Übersetzung) vorliegt/vorliegen und ob Nachweise erforderlich sind und dem Ersuchen beigefügt wurden. Stellt das BVL fest, dass das Ersuchen unvollständig oder unklar ist, fordert es die notwendigen Informationen oder Nachweise von der ersuchenden Behörde an. Teilweise ist eine Erörterung mit der ersuchenden Behörde erforderlich. Das BVL prüft abschließend, ob der Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 eröffnet ist oder ob ein Ablehnungsgrund vorliegt.

Die entsprechenden Prüfungen und ggf. Nachfragen/Nachforderungen an die ersuchende Behörde sind grundsätzlich unabhängig davon erforderlich, ob es zu einer Beauftragung eines Dritten kommt oder hiervon im Einzelfall abgesehen werden soll. Zu einem erhöhten Auf-

[3] vgl. § 2 VSchDG
[4] Artikel 8 Absatz 4 Verordnung (EG) Nr. 2006/2004
[5] Bundesanzeiger Ausgabe Nr. 90 vom 19. Juni 2008, Seite 2145
[6] Berichte des BVL nach Artikel 21 Absatz 2 Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und § 3 Absatz 2 VSchDG http://www.bvl.bund.de/DE/091_WVS/01_Aufgaben/02_EU_Zusammenarbeit/wvs_EUZusammenarbeit_node.html#doc1460862bodyText6

wand kommt es in den Fällen, in denen die Verbände die Vorlage von Beweisen, wie eidesstattliche Versicherungen, bereits für Abmahnungen für erforderlich halten (vgl. hierzu unten III. A. 2. a.).

Das BVL holt zudem vor jeder Beauftragung Dritter die Zustimmung der ersuchenden Behörde nach Artikel 8 Absatz 3 Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 zur Beauftragung eines Dritten und Weitergabe vertraulicher Daten ein, erstellt ein Anschreiben zur Beauftragung und eine Kopie der Akte des Ersuchens.

Der Zeitaufwand für das BVL beträgt je nach Qualität des Ersuchens zwischen zwei Stunden (in seltenen Fällen) und mehreren Tagen. Der Zeitraum ab Erhalt des Ersuchens bis zur Beauftragung betrug bislang zwischen zwei Tagen und drei Monaten.

In Einzelfällen dauerte die Beschaffung von erforderlichen Informationen und Nachweisen mehr als sechs Monate, weshalb vor dem Hintergrund einer möglichen Verjährung des Unterlassungsanspruchs nach dem UWG von einer Beauftragung abgesehen werden musste. Auch der Zeitaufwand für die Bearbeitung von Durchsetzungsersuchen durch beauftragte Dritte ist abhängig von Art und Umfang des jeweiligen Ersuchens und den jeweils ergriffenen Durchsetzungsmaßnahmen. Bei zum gegenwärtigen Zeitpunkt bereits abgeschlossenen Ersuchen dauerte die Ausführung in der Regel zwischen 1 Monat und 13 Monaten. Bei zwei weiteren Ersuchen, zu denen gerichtliche Verfahren bis zur Berufung geführt wurden, nahmen die Durchsetzungsmaßnahmen bis zur Schließung des Ersuchens 24 bzw. 25,5 Monate in Anspruch (die gerichtlichen Verfahren dauern in beiden Fällen allerdings noch an). Ein Durchsetzungsersuchen, zu dem die Ausführung der Durchsetzungsmaßnahmen noch nicht abgeschlossen ist, dauert bislang 8 Monate.

Ein Vergleich mit den aus Deutschland durch das BVL ausgehenden Amtshilfeersuchen nach der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 an zuständige Behörden in anderen Mitgliedstaaten zeigt, dass hier ebenfalls der zeitliche Aufwand abhängig ist von Art und Umfang der Ersuchen und den jeweils ergriffenen Durchsetzungsmaßnahmen. Bei bereits abgeschlossenen Ersuchen dauerte die Ausführung in der Regel zwischen 2 und 15 Monaten, in einem weiteren Fall 30 Monate. Ein anderes Ersuchen, in dem ein gerichtliches Verfahren bis zur Revision geführt wurde, dauerte 47 Monate. Durchsetzungsersuchen, in denen die Ausführung noch nicht abgeschlossen ist, dauern bislang zwischen 1,5 und 27 Monaten, wobei die lange Durchsetzungsdauer in der Regel ebenfalls auf die Durchführung gerichtlicher Verfahren zurückzuführen ist.

## III. Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit BVL, Verbraucherzentrale Bundesverband und Wettbewerbszentrale

### A. Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung von § 7 VSchDG

Die aus der Zusammenarbeit des BVL mit den privatrechtlich organisierten Verbänden unter den Rahmenbedingungen der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz gewonnenen Erkenntnisse zu möglichen Schwierigkeiten lassen sich in zwei Kategorien gliedern:

– Rechtliche Fragen

– Praktische Fragen

#### 1. Rechtliche Fragen

Im Rahmen der Anwendung der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz hat sich unter folgenden Gesichtspunkten möglicher Veränderungsbedarf gezeigt:

##### a. Verjährung wettbewerbsrechtlicher Unterlassungsansprüche

Unterlassungsansprüche nach §§ 8, 9 und 12 Absatz 1 Satz 2 UWG verjähren gemäß § 11 Absatz 1 UWG in 6 Monaten. Diese Verjährungsfrist beginnt gemäß § 11 Absatz 2 UWG mit Entstehung des Anspruchs und wenn der Gläubiger von den den Anspruch begründenden Umständen und der Person des Schuldners Kenntnis erlangt oder ohne grobe Fahrlässigkeit erlangen müsste. Wegen der bestehenden Rahmenvereinbarung mit den Verbänden kommt eine Wissenszurechnung über das BVL gem. § 166 Absatz 2 Bürgerliches Gesetzbuch in Betracht. Es ist bislang jedoch nicht ausdrücklich gerichtlich geklärt, ob der Beginn der Verjährungsfrist tatsächlich an die Kenntnis des BVL als ersuchte Behörde, also an das Datum des Eingangs eines Durchsetzungsersuchens beim BVL, anknüpft (BGH, I ZR 139/09 (Santa Fe Natural Tobacco Company „BIO TABAK“), Rn. 39, legt die Wissenszurechnung im Rahmen des § 7 VSchDG über den Rechtsgedanken des § 166 Absatz 2 BGB jedenfalls nahe). Vor dem Hintergrund des Prozessrisikos haben Verbände die Verfolgung möglicher verjährter Ansprüche bereits abgelehnt. Unter Umständen kann sich auch die Verjährungsfrist bei kollidierenden Unterlassungsansprüchen (nach UKlaG und nach UWG) als problematisch erweisen.

Die Bundesregierung wird in diesem Zusammenhang prüfen, ob bezogen auf die Durchsetzung von Amtshilfeersuchen im Rahmen des Netzwerks der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz eine Änderung von Verjährungsvorschriften angezeigt ist, um auch in diesem Bereich eine effektive Rechtsdurchsetzung durch private Verbände im Rahmen der Beauftragung nach § 7 VSchDG zu gewährleisten. Zu prüfen wird auch sein, ob ggf. die Informationsbeschaffung im Rahmen des Netzwerks beschleunigt werden kann.

##### b. Anwendbarkeit des Internationalen Privatrechts

Weiterhin stellt sich das Problem, ob zur Feststellung eines „innergemeinschaftlichen Verstoßes“ gegen Gesetze zum Schutz der Verbraucherinteressen (Artikel 3 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 i.V.m. § 4a Absatz 1 UKlaG i.V.m. § 7 Absatz 1 VSchDG,) auf das jeweilige nationale Sachrecht abzustellen ist oder ob hier-

für die Grundsätze des Internationalen Privatrechts heranzuziehen sind, die in Einzelfällen auch zur Anwendung ausländischen Sachrechts führen können. Diese Frage ist insbesondere dann relevant, wenn Vorgaben einer verbraucherschützenden Richtlinie, die nur eine Minimalharmonisierung enthält, durch nationales Recht in unterschiedlichem Maße umgesetzt worden sind. Die Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 enthält zu dieser Frage derzeit keine Vorgabe.

Soweit, wie in Deutschland, Verbände von der zuständigen Behörde mit der Rechtsdurchsetzung auf der Basis der Verordnung beauftragt werden (§ 7 VSchDG), werden diese in eigenem Namen tätig und handeln im Rahmen der ihnen durch das UKlaG bzw. UWG zugewiesenen Befugnisse[7]. Damit bestimmt sich bei einem Tätigwerden der privatrechtlichen Organisationen das anwendbare Recht nach den Grundsätzen des Internationalen Privatrechts. Daraus folgt, dass deutsche Verbände bei einem grenzüberschreitenden Sachverhalt unter Umständen den tatsächlichen oder behaupteten Rechtsverstoß eines deutschen Unternehmens gegen verbraucherschützende Vorschriften i. S. von Artikel 3 Buchstabe b der Verordnung EG) Nr. 2006/2004 nach den in einem anderen EU-Mitgliedstaat geltenden Vorschriften prüfen müssen. Umgekehrt müssen deutsche Verbände den Rechtsverstoß eines ausländischen Unternehmens, das seine Tätigkeit auf Verbraucher mit Wohnsitz in Deutschland ausrichtet, gegebenenfalls anhand deutschen Rechts feststellen[8].

Ungeklärt ist bislang die Rechtslage, wenn die zuständige Behörde selbst tätig wird. Die Europäische Kommission lehnt auf Arbeitsebene die Anwendung der Grundsätze des Internationalen Privatrechts im Rahmen der Behördenkooperation ab, da keine Zivil- und Handelssache vorliege, weshalb öffentliches nationales Kollisionsrecht maßgebend sei. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten unterstützt die Kommission und lässt damit zuständige Behörden im Rahmen der grenzüberschreitenden Behördenzusammenarbeit eigenes nationales Recht anwenden.

Würde das BVL im Einklang mit der Kommission die Anwendung des Internationalen Privatrechts ablehnen, während die Verbände das anwendbare Recht nach den Grundsätzen des Internationalen Privatrechts bestimmen, könnten sich im Einzelfall Unterschiede bei der Rechtsdurchsetzung ergeben, je nachdem, ob diese durch das BVL oder durch Dritte erfolgt. Zudem müssten Unternehmen, die ihr Handeln nach den durch das Internationale Privatrecht zur Anwendung berufenen verbraucherschützenden Vorschriften ausrichten, gegebenenfalls zusätzlich die verbraucherschützenden Normen des Mitgliedstaats, dessen Behörde tätig wird, beachten. Diese kumulative Überprüfung des unternehmerischen Handelns könnte – soweit keine Vollharmonisierung der entsprechenden Regelungen stattgefunden hat – gegebenenfalls zu widersprüchlichen Ergebnissen führen. Es erscheint äußerst zweifelhaft, die Anwendung der Grundsätze des Internationalen Privatrechts deshalb zu verneinen, weil eine Behörde tätig wird, die dem öffentlichen Recht unterliegt. Zwar bestimmen sich die Handlungsformen für das Tätigwerden der Behörde im Bereich der hier vorliegenden Eingriffsverwaltung nach öffentlichem Recht; die Beurteilung der Frage, ob eine Verletzung zivilrechtlicher verbraucherschützender Normen vorliegt, kann aber nur zivilrechtlicher Natur und damit den Grundsätzen des Internationalen Privatrechts zugänglich sein.

Die Frage, ob die Vorschriften des Internationalen Privatrechts bei der Prüfung eines „innergemeinschaftlichen Verstoßes“ im Sinne des Artikels 3 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 anwendbar sind, ist für Deutschland aufgrund der Vorschrift des § 7 VSchDG von besonderer Bedeutung. Allerdings müsste auch in anderen Mitgliedstaaten, die ganz überwiegend auf ein rein behördliches Durchsetzungssystem setzen, Klärungsbedarf bestehen, zumal nach der Unterlassungsklagenrichtlinie auch in den anderen Mitgliedstaaten qualifizierte Einrichtungen grenzüberschreitend tätig werden können.

Eine gerichtliche Entscheidung, die hier Klärung schaffen würde, ist bislang nicht in Sicht.

In der Praxis wurde die offene Frage der Anwendbarkeit des Internationalen Privatrechts bislang dadurch entschärft, dass zum einen europäische Rechtsgrundlagen mit Vollharmonisierung einschlägig waren (zumeist Richtlinie 2005/29/EG) und zum anderen nationales Recht stets richtlinienkonform auszulegen ist. Es wurde in der Praxis für sinnvoll befunden, bei der Rechtsdurchsetzung weiterhin auf die Vorschriften der maßgeblichen Richtlinie selbst sowie zugleich auf die deutschen sowie ausländischen Umsetzungsvorschriften zu verweisen. Dennoch wäre aus Gründen der Rechtssicherheit eine verbindliche Klärung der offenen Frage wünschenswert. Diese kann jedoch nur auf europäischer Ebene und im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 erfolgen. Von der Bundesregierung wird eine solche Klärung gegenüber der Kommission auch angestrebt. Eine Gelegenheit für eine verbindliche Regelung der Frage, ob die Behörden einen „innergemeinschaftlichen Verstoß“ im Sinne des Artikels 3 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 stets am Maßstab des eigenen Sachrechts oder am Maßstab des nach den Vorschriften des Internationalen Privatrechts anzuwendenden Rechts zu prüfen haben, bietet sich mit der von der Kommission für 2013/14 angekündigten Revision der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz. Die Bundesregierung wird in diesem Rahmen entsprechende Änderungswünsche vorbringen.

### c. Unterlassungsklagen durch die Wettbewerbszentrale

Nach der derzeitigen Rechtslage muss die Wettbewerbszentrale bei Beauftragungen im Einzelfall u. a. nachweisen, dass ihr eine erhebliche Zahl von Unternehmen angehört, die Waren oder Dienstleistungen gleicher oder verwandter Art auf dem betreffenden ausländischen

---

7 Vgl. Gesetzesbegründung zu § 7 VSchDG, Bundestagsdrucksache 16/2930, S. 22.

8 i. d. S. LG Berlin, Urteil vom 1. Juni 2010 – 16 O 525/08 – und BGH, Urteil vom 9. Juli 2009 – Xa ZR 19/0.

Markt vertreiben, was sich in der Praxis oft als schwierig erweist.

Mit dem in Kürze in Kraft tretenden Gesetz zur Änderung des EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetzes und zur Änderung des Unterlassungsklagengesetzes wird § 4a UKlaG um eine Regelung ergänzt, nach welcher für Verbände nach § 3 Absatz 1 Nummer 2 UKlaG der Nachweis von Mitgliedern auf dem betreffenden ausländischen Markt entbehrlich ist. Schwierigkeiten sind insoweit künftig deshalb nicht mehr zu erwarten.

## 2. Praktische Fragen

### a. Amtsermittlungsgrundsatz versus Beibringungsgrundsatz

In der bisherigen Durchsetzungspraxis hat sich gezeigt, dass die Verbände die Vorlage von Beweisen, wie eidesstattliche Versicherungen, bereits für Abmahnungen aus unterschiedlichen Gründen für erforderlich halten (Sicherheit und Effektivität, Erforderlichkeit ernsthafter Zeugenaussagen, Gefahr der Schadensersatzpflicht bei willkürlichen Abmahnungen), wenngleich diese rechtlich nicht immer zwingend sind.

Die Beschaffung zum Beispiel von eidesstattlichen Versicherungen verzögert in der Regel die Rechtsdurchsetzung. In einigen Fällen dauert dies länger als 6 Monate, wodurch sich zugleich das Problem der Verjährung stellt. Mitunter kann die ersuchende Behörde keine eidesstattlichen Versicherungen zur Verfügung stellen. Die Vorlage z. B. von Einladungen zu Kaffeefahrten im Original ist problematisch, da diese während der Fahrten oft eingesammelt werden.

Um dieses Problem zu lösen und eine effektive Durchsetzung der Verbraucherrechte im Rahmen der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz sicher zu stellen, haben auf Anregung des BVL der Verbraucherzentrale Bundesverband und die Wettbewerbszentrale Fallkategorien herausgearbeitet, die nur bedingt für eine Beauftragung geeignet sind. Es besteht Einigkeit, dass bei Beauftragungen in den Fällen unerlaubter Telefonwerbung und Kaffeefahrten vielfach eine Beauftragung der privaten Verbände wenig praxisgerecht ist und deshalb im Rahmen der Ermessensvorschrift des § 7 VSchDG hiervon abgesehen werden sollte. Die Verbände haben dem BVL für diese Fallkategorien Checklisten zur Verfügung gestellt, in denen ihre Anforderungen an Informationen und Beweismittel aufgeführt sind.

Das BVL muss zwar ebenfalls vor einem behördlichen Einschreiten den Sachverhalt hinreichend aufklären; insbesondere Untersagungsverfügungen können nicht ohne entsprechende tatsächliche Feststellungen erfolgen. Dies gilt unabhängig davon, dass für das behördliche Verfahren der Amtsermittlungsgrundsatz gilt, während im Rahmen der privatrechtlichen Durchsetzung der Beibringungsgrundsatz gilt. Das BVL kann sein Tätigwerden grundsätzlich aber nicht vom Vorliegen bestimmter Beweismittel abhängig machen, da ein zu hohes Prozessrisiko allein kein ausreichender Ablehnungsgrund für das BVL als zuständige Behörde ist. Zudem kann es zur Ermittlung eines Sachverhaltes insbesondere von seinen Ermittlungsbefugnissen nach § 5 VSchDG Gebrauch machen.

Mit der getroffenen Vereinbarung wird sichergestellt, dass auch für die Fallgruppen, in denen sinnvollerweise der Einsatz behördlicher Durchsetzungskompetenzen bzw. deren Inaussichtstellen möglich sein muss, eine effiziente Rechtsdurchsetzung gesichert ist. Die Ausnahme von der generellen Übertragung der Durchsetzung auf private Einrichtungen nach § 7 VSchDG ist auf diese speziellen Fallgruppen beschränkt und soll den generellen Beibehalt des privaten Durchsetzungssystems, wie es dem VSchDG zugrunde liegt, nicht in Frage stellen.

### b. Sprachschwierigkeiten

Insbesondere von den nach § 7 VSchDG in die Rechtsdurchsetzung eingebundenen Verbänden wird auf Probleme im Zusammenhang mit der Verwendung unterschiedlicher Amtssprachen hingewiesen. Die im Rahmen der Rechtsdurchsetzung zum Beispiel zu prüfenden Werbeauftritte – meist Internetseiten – sind nicht in deutscher Sprache verfasst, so dass die beauftragte Stelle darauf angewiesen sei, dass präzise Übersetzungen und screenshots der relevanten Passagen zur Verfügung gestellt werden. Das Problem verschärfe sich noch dann, wenn es nicht um eine angebliche rechtswidrige Äußerung im Rahmen des Werbeauftritts gehe, sondern darum, dass spezielle, gesetzlich vorgeschriebene Informationen fehlen; hier ist der gesamte fremdsprachige Internetauftritt zu überprüfen.

Die rechtliche Prüfung fremdsprachlicher Werbeaussagen sowie die Anforderung von Übersetzungen erfordern naturgemäß Zeit. Dieses Problem stellt sich aber auch bei einem Tätigwerden des BVL.

### c. Abstimmungsprozesse und Kommunikationswege

Insbesondere von Seiten der nach § 7 VSchDG eingebundenen Verbände wird allgemein auf erhöhten Abstimmungsbedarf und verlängerte Kommunikationswege hingewiesen. Dieser Abstimmungsbedarf und die notwendige Kommunikation fallen zum einen an zwischen den am Netzwerk beteiligten Behörden. Auch im Rahmen der behördeninternen Zusammenarbeit sind Rückfragen zu Amtshilfeersuchen kein Ausnahmefall. Hinzu kommt bei der Weitergabe der Durchsetzungsersuchen an private Einrichtungen der zusätzlich erforderliche Abstimmungsbedarf. Aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbands wäre eine Einbindung beauftragter Dritter deshalb wünschenswert. Die Kommission hat bislang klar die Einbindung beauftragter Dritter in den Informationsaustausch des Behördennetzwerkes unter Hinweis auf Datenschutzaspekte strikt abgelehnt. Angesichts der bislang bekannten Positionen der Mitgliedstaaten ist auch nicht zu erwarten, das eine entsprechende Forderung Unterstützung finden würde; im Gegenteil würde aufgrund der im Behördennetzwerk übermittelten vertraulichen Informationen eine Beauftragung Dritter dann voraussichtlich re-

gelmäßig an der erforderlichen Zustimmung der ersuchenden Behörde nach Artikel 8 Absatz 3 Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 scheitern.

### B. Vorteile des Systems

Das bislang praktizierte System, nach § 7 VSchDG weitestgehend Dritte mit der Rechtsdurchsetzung zu betrauen, hat den Vorteil, dass damit Rechtsverstöße von rein nationalem Charakter und grenzüberschreitende Rechtsverstöße in der Frage der Durchsetzung in Deutschland gleich behandelt werden. Es wäre den Unternehmen ggf. schwer zu vermitteln und würde auch zu Akzeptanzproblemen führen, wenn im Falle behaupteter oder tatsächlicher Rechtsverstöße im grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr behördliche Maßnahmen zum Einsatz kommen, bei rein nationalen Sachverhalten das bisherige zivilrechtliche Durchsetzungssystem gilt. Das zivilrechtliche Durchsetzungssystem in Deutschland hat sich grundsätzlich bewährt.

Hinzu kommt, dass mit der Inanspruchnahme privater Verbände im Rahmen des § 7 VSchDG die jahrzehntelangen Erfahrungen von Verbraucherzentralen und Wettbewerbszentrale bei der Rechtsdurchsetzung genutzt werden können. Dies führt in der Praxis auch zu einer – allerdings nicht näher quantifizierbaren – Einsparung von Personal und Kosten beim BVL.

## IV. Fazit

Die Zusammenarbeit des BVL mit dem Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. und der Wettbewerbszentrale e.V. im Rahmen des § 7 VSchDG und der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz hat sich grundsätzlich bewährt. Sie gewährleistet, dass die bereits vorhandene Expertise und die Ressourcen der schon bislang bei der Durchsetzung kollektiver Verbraucherinteressen beteiligten Verbände im Interesse einer resourcen- und kostenschonenden Bundesverwaltung genutzt werden können. Darüber hinaus hat die Einbindung von Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. und Wettbewerbszentrale einen wichtigen Beitrag geleistet, die Akzeptanz für das in Deutschland neuartige Behördennetzwerk zu steigern. Die reibungslose Erledigung der im Netzwerk auflaufenden Amtshilfeersuchen hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Aufgabenerledigung durch das BVL nicht mehr in Frage steht.

Es ist allerdings nicht zu verkennen, dass das Behördennetzwerk und die Zusammenarbeit mit privaten Einrichtungen auch auf Schwierigkeiten treffen. Diese sind zum Teil systemimmanent, wie z. B. die Frage des Sprachregimes und des anwendbaren Rechts, und damit unabhängig von der Frage der Beauftragung Dritter. Die Bundesregierung wird sich im Rahmen der Möglichkeiten dafür einsetzen, hier Klarstellungen und Erleichterungen zu erhalten. Dies gilt für die notwendige Fortentwicklung des dem Behördennetzwerk zugrunde liegenden Datenbanksystems aber auch für klare Regelungen zum anwendbaren Recht. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die von der Kommission für 2013/2014 angekündigte Revision der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004.

Zum anderen gibt es einen nicht näher quantifizierbaren Mehraufwand bei der Beauftragung Dritter, wie z. B. der erweiterte Kommunikations-/Abstimmungsaufwand, etwa wenn es um die Zustimmung der ersuchenden Behörde um die Einbindung Dritter oder die Frage der Vorlage eidesstattlicher Versicherungen schon im Rahmen von Abmahnverfahren geht.

Darüber hinaus gibt es weitere Punkte, die aus Sicht der Bundesregierung einer Prüfung bedürfen. Hierzu zählt die Frage der Verjährung von Ansprüchen nach dem UWG, wenn entsprechende Unterlassungsansprüche im Rahmen einer Beauftragung nach § 7 VSchDG geltend gemacht werden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass bei der Einschaltung Dritter nach § 7 VSchDG die Frist von 6 Monaten knapp bemessen ist.

Die Bundesregierung wird die weitere Entwicklung der effektiven grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung im kollektiven Verbraucherinteresse und die dabei gewonnenen Erfahrungen – auch mit Blick auf nationale zivilrechtliche Durchsetzungssysteme – genau beobachten und auswerten.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333